

Carta europeană a autonomiei locale - instrument politic internațional privind delimitarea responsabilităților între nivelele de putere publică

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzbeitrag / conference paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2016). Carta europeană a autonomiei locale - instrument politic internațional privind delimitarea responsabilităților între nivelele de putere publică. In *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației* (pp. 7-9). Cahul <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67312-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Atelierul I. ȘTIINȚE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE – INSTRUMENT POLITIC INTERNAȚIONAL PRIVIND DELIMITAREA RESPONSABILITĂȚILOR ÎNTRE NIVELELE DE PUTERE PUBLICĂ

CORNEA Sergiu, doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul

Abstract: *The European Charter of Local Self-Government is, so far, the first and most important international political tool which guarantees the development of decentralization of public power and local autonomy. It represents the commitment of the Council of Europe's member country to promote in the internal organization of their states, a new distribution of functions and powers in order to support the development of subnational levels.*

In carrying out the delimitation process of responsibilities between levels of public power's achievement we should start from the provisions of The European Charter of Local Self-Government which is based on institutional practices and structures, tested for decades in dozen of European countries. That means rationing, giving up improper structures, which would result the removing of the vertical power and as consequence the demolition of foundations on which inefficiency and corruption are based on. The necessity of transferring the resources and powers to the local level is dictated by a vital imperative – the strengthening of local public authorities' capacities and potential in order to locally provide a maximum volume of qualitative public services. This requires creating a clear and simple demarcation algorithm of responsibilities between the levels of exercise of public power.

Carta europeană a autonomiei locale este, până în prezent, primul și cel mai important instrument politic internațional care să garanteze dezvoltarea principiilor descentralizării puterii și autonomiei locale. Ea reprezintă angajamentul țărilor membre ale Consiliului Europei, pentru a promova în organizarea internă a statelor lor, o nouă distribuie a funcțiilor și a atribuțiilor cu scopul de a susține dezvoltarea nivelelor subnaționale. În realizarea procesului de delimitare a responsabilităților între nivelele de realizare a puterii publice ar trebui să pornim de la prevederile Cartei europene a autonomiei locale care are la bază practicile și structurile instituționale, testate decenii la rând în zeci de țări europene. Asta înseamnă raționalizare, renunțarea la structuri improprii, fapt ce ar duce la demolarea verticalei puterii și drept consecință - la surparea temeliiilor pe care se întemeiază ineficiența și corupția. Necesitatea transferării resurselor și a atribuțiilor la nivelul local este dictată de un imperativ vital – consolidarea capacităților și a potențialului autorităților publice locale cu scopul de a oferi la nivelul local un volum maxim de servicii publice calitative. Pentru aceasta este nevoie de a crea un algoritm clar și simplu de delimitare a responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice.

Congresul Puterilor Locale și Regionale Europene în Recomandarea 39 (1998) insistă asupra includerii *Cartei europene a autonomiei locale*, în sistemele juridice ale țărilor care au ratificat-o și asupra necesității protecției juridice a autonomiei locale.¹ CPLRE reiterând convingerea că colectivitățile locale constituie unul dintre fundamentele oricărui regim democratic și că autonomia lor trebuie să fie protejată și promovată, consideră că este necesar de a realiza acțiuni concrete care le-ar asigura protecția juridică. În acest scop CPLRE a propus mai multe măsuri printre care reliefăm următoarele:²

¹ Recommendation 39 (1998) on the incorporation of the European charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=853831&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (accesat la 30.06.2016)

² Ibidem

- *Carta europeană a autonomiei locale* trebuie să fie tratată nu ca un set de recomandări neobligatorii, ci ca un tratat internațional, care are forță juridică, care stabilește obligațiile statelor care au ratificat-o și a drepturilor autorităților autonomiei locale din aceste țări;

- este esențial să se includă dispozițiile *Cartei europene a autonomiei locale*, în sistemul legislativ național prin intermediul unui act juridic oficial de încorporare, în conformitate cu normele care reglementează respectarea tratatelor internaționale. Existența normelor interne care ar părea să corespundă principiilor consacrate în Carta autonomiei locale, nu scutește autoritățile naționale de a întreprinde aceste măsuri;

- în cazul în care dispozițiile legale interne necesită a fi interpretare, acestea ar trebui să fie interpretate ținând seama de principiile *Cartei europene a autonomiei locale*;

- chiar și în cazul când includerea *Cartei europene a autonomiei locale*, în dreptul intern presupune anularea automată a normelor dreptului intern care sunt incompatibile cu dispozițiile direct aplicabile ale Cartei, normele care sunt contrare *Cartei*, ar trebui să fie definitiv anulate;

- actele legislative și normative adoptate după ratificarea *Cartei europene a autonomiei locale* și încorporarea normelor sale în sistemul juridic intern, ar trebui să fie considerate ca nefiind în contradicție cu dispozițiile conținute în *Cartă* și se aplice în modul corespunzător;

- în scopul asigurării aplicării depline a *Cartei* este extrem de important de a oferi posibilitatea invocării dispozițiilor *Cartei* în instanțele de judecată. Articolul 11 privind protecția juridică a autonomiei locale al *Cartei* ar trebui să fie interpretat ca o garanție a dreptului democratic al autorităților locale să se adreseze unei instanțe independente, imparțiale pentru a stabili faptele de încălcare a prevederilor *Cartei* și să asigure respectarea drepturilor lor.

Delimitarea competențelor autorităților statale și a celor ale puterii locale este o acțiune complexă. Această delimitare se referă la responsabilitățile, competențele și interesele acestor autorități. În literatura de specialitate, până în prezent nu au fost elaborate un set de criterii exacte, clar definite privind delimitarea sferelor de competență ale celor două nivele ale puterii publice: statale și locale.

Carta europeană a autonomiei locale (art.4, alin.1) determinând sfera de competență a puterii locale se rezumă la stabilirea unor cerințe/condiții generale: „Competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege. Totuși, această dispoziție nu împiedică a se atribui colectivităților locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea”.¹ În acest caz, este clar că se are în vedere principiul general de stabilire a sferei de acțiune și a atribuțiilor puterii locale în baza Constituției sau legii. Anume aceste responsabilități pot fi trecute la categoria „competența proprie”, ele având, relativ, un caracter constant. Cu toate acestea, același aliniat 1 al art.4 nu împiedică atribuirea autorităților puterii locale, în conformitate cu legea, de atribuții pentru realizarea unor sarcini concrete. Dar, în acest caz nu este clar următorul lucru: aceste sarcini delegate sunt sau devin proprii puterii locale sau rămân ale statului fiind doar încredințate pentru a fi realizate de către autoritățile locale? În legătură cu ordinea de stabilire a atribuțiilor se poate înainta ipoteza că acestea sunt temporare, comparativ cu propriile lor atribuții, deoarece, de regulă, ele sunt stabilite de legi sectoriale, care reflectă nu atât procesele de dezvoltare a colectivității locale, cât, în mod primordial, interesele altor segmente sociale.

Potrivit prevederilor alin.2 al pct.4 „colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități”. În baza acestor dispoziții deduc că este vorba de dreptul de inițiativă în sfera de atribuții transferate și putem vorbi despre categoria atribuțiilor ce țin de manifestarea inițiativei puterii locale. În acest sens menționez prevederile art.14, alin.1 al *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*,² care stabilește că „Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice”.

Cu toate acestea, principiile esențiale în materie de distribuire a sferelor de activitate și autoritate între nivelurile de putere sunt principiile proximității autorităților publice față de populație și principiul subsidiarității, care constă în faptul că redistribuirea competențelor între nivelurile autorităților publice „trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt

¹ *Carta europeană a autonomiei locale*. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol.14, 1999, p.14.

² *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*. Publicată în: Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007.

cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie” (alin.3, pct.4 al *Cartei*). Includerea într-un singur punct al principiilor „proximității” și „subsidiarității” nu este întâmplătoare. Aceasta este o dovadă că orice raționalizare asociată cu redistribuirea competențelor în scopul sporirii eficienței și a economisirii resurselor, ar trebui să fie asigurate, în primul rând, din contul potențialului democratic al autonomiei locale. Autoritățile statale și locale sunt sortite de a acționa permanent cu eforturi comune în multe domenii ale relațiilor sociale. Aceste legături de cooperare sunt determinate de principiile substituibilității și complementarității.¹

Desigur, o astfel de abordare a delimitării competențelor nu exclude problema lipsei de claritate și a incertitudinii. Nu putem să nu recunoaștem convenționalitatea delimitării „treburilor publice locale”² și celor de importanță națională. Hotarele teritoriale ale colectivităților locale limitează competența teritorială a autorităților publice locale, iar existența problemelor de aceeași natură cu cele soluționate de autoritățile locale, transferă rezolvarea lor la nivelul intermediar și național al puterii publice. În acest context este actuală afirmația prof. S.A.Avakian, care afirma că „... nu există și nici nu pot să existe probleme doar de importanță locală. Există probleme de aceeași natură ale politicii naționale și nivelurile lor teritoriale de soluționare – național, subnațional, local. Tot ceea ce este scris în lege ca fiind chestiuni de importanță locală, sunt de fapt, chestiuni comune pentru întreaga țară”.³ Problemele sociale, acordarea serviciilor medicale în instituțiile medicale locale, educația, asigurarea ordinii publice și multe altele prin însăși esența lor, nu pot fi exclusiv de interes statal sau local. Mai mult ca atât, aceste domenii sunt legate de drepturile constituționale ale cetățenilor și țin de obligațiile statului.

Carta recomandă aplicarea principiului „competențelor depline și întregi” în materie de atribuire a competențelor puterii locale. Respectivul competențe „nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii” (alin.4, pct.4). Și legiuitorul autohton a prevăzut în art.4, alin. 3 al *Legii nr.435-XVI din 28.12.2006* prevede că „alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege”.⁴

Nu poate fi trecută cu vederea și poziția, stabilită de *Cartă*, privind posibilitatea colectivităților locale de a dispune, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale în cazul delegării unei anumite competențe de către o autoritate centrală sau regională (alin.5, pct.4). Legiuitorul autohton, conformându-se acestor recomandări a stabilit în art.4, alin. (3) al *Legii nr.435-XVI din 28.12.2006* că „autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități”.⁵

Analizând situația creată în R.Moldova se pare că, stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de definirea problemelor de interes local și, în consecință, a interesului local, cât de eliberarea statului de domeniile de activitate și de competențele care, la o anumită perioadă de dezvoltare, nu prezintă interes pentru stat și poate fi în afara sferei de aplicare a influenței sale directe. Dar aici, evident, apare o întrebare: asigură oare acest proces echilibrarea intereselor locale cu cele statale? Problemele de importanță locală trebuie să fie soluționate nemijlocit de către populație sau de autoritățile puterii locale, dar nu de cele ale puterii statale. Este inadmisibilă transmiterea nici măcar a unei părți din responsabilitățile privind soluționarea problemelor locale autorităților puterii statale.

Schimbările democratice care au avut loc în societate, cu regret, nu au schimbat mentalitatea și atitudinea cetățenilor față de putere. Populația continuă să perceapă autoritățile publice locale ca pe organe ale statului, nu le percep ca fiind „a lor”. Situația poate fi schimbată doar în cazul în care autoritățile locale vor beneficia de o autonomie reală organizatorică, financiară, decizională. Numai astfel vor fi în măsură să pună în aplicare cu succes politicile locale care să țină cont de nevoile populației locale.

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 195.

² Sintagmă utilizată în textul constituțional și în legislația națională care reglementează activitatea autorităților puterii locale.

³ Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования. In: Проблемы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М., 2008. с. 17.

⁴ *Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006*. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁵ Ibidem